

LA DOCTRINA ESTRADA NECESIDAD DE ACTUALIZAR SU APLICACION

José Luis SIQUEIROS

SUMARIO: I. *Preámbulo*. II. *Reconocimiento de los gobiernos de facto*. III. *La posible abolición del reconocimiento*. IV. *Conveniencia de depurar conceptos afines*. V. *El reconocimiento en forma colectiva*. VI. *El derecho convencional*

I. PREAMBULO

En la génesis de este modesto estudio han existido diversas motivaciones. La primera ha sido la de rendir un póstumo homenaje a la dilecta amiga, doctora Yolanda Frías Sánchez, cuyo prematuro fallecimiento dejó consternados a todos los que fuimos sus compañeros en las tareas del derecho internacional. Muchas de las opiniones que se vierten en este artículo fueron comentadas con ella en el curso de seminarios, convivios o charla de café. En segundo término he querido dejar constancia de mi respeto intelectual a dos grandes internacionalistas mexicanos, los doctores Antonio Gómez Robledo y César Sepúlveda Gutiérrez. Ambos han incursionado como publicistas en la temática del reconocimiento de gobiernos y el autor, aficionado desde hace varias décadas al derecho internacional privado, ha abrevado de su sapiencia en esta problemática. Por último, como dicen los ingleses, *last but not least*, los acontecimientos políticos de los últimos meses en el escenario internacional han constituido también una dosis de incentivo adicional.

La temática no es nueva. Nos dice César Sepúlveda¹ que ninguna parte del derecho internacional ha sido tan debatida como la del reconocimiento de gobiernos, particularmente en lo que va en este siglo y especialmente en América; afirma que dicha institución no acaba de asentarse legalmente y resulta en todo tiempo sensible a los cambios de estabilidad política en el hemisferio. Si bien es cierto que el problema se ha visto asociado por muchos años a nuestra política exterior *vis à vis* nuestro vecino del norte y que su estudio se ha enfocado con mayor énfasis a la política norteamericana en torno al reconocimiento o desconocimiento de los llamados gobiernos *de facto*, pienso que la problemática no es sólo hemisférica, sino global. La grave preocupación concierne no sólo a los intereses y veleidades políticas de los Estados Unidos frente a sus vecinos continentales, ya que abarca, como lo veremos más adelante, cuestiones más universales dentro de una dinámica y compleja mutación.

II. RECONOCIMIENTO DE LOS GOBIERNOS DE FACTO

En el mundo de estabilidad política, cuando los gobiernos de los estados se suceden de acuerdo con la normatividad interna, ya sea por elección directa o indirecta, o bien por sucesión normal dentro del orden dinástico, el nuevo gobierno es en todos estos casos un régimen legítimo, *de iure*, en relación con el cual no se plantea la cuestión de su reconocimiento por parte de las demás naciones. El gobierno *de facto*, por el contrario, es aquél que emana de la ruptura o dislocación del orden constitucional vigente² importando poco que estos cambios hayan sido realizados en forma pacífica o cruenta.

Las causas de estos desquiciamientos en el orden constitucional pueden ser de muy diversa naturaleza. Insurrecciones, golpes de estado, aventurismo político, derrocamiento de una dinastía monárquica, etcétera, sin que puedan establecerse principios de carácter general. Puede sugerirse que mientras más jóvenes sean las naciones, más frecuentes serán los cambios súbitos y desordenados en los gobiernos que las rigen. En el siglo XIX, por ejemplo, el mapa político de Europa tuvo fuertes mutaciones. Las conquistas napoleónicas, el Congreso de Viena, la guerra franco-prusiana y los otros tantos sucesos incidieron en los cambios de fronteras y en ocupación de territorios. Sin embargo, la cuestión del reconocimiento de gobiernos *de facto* no se presentaba con la crudeza que tomaba en los países latinoamericanos. Las nuevas repúblicas de este hemisferio, una vez independientes de España, sufrieron un cruento proceso de luchas

¹Sepúlveda, César, *La Teoría y la práctica del reconocimiento de gobiernos*, Prefacio de la segunda edición, 1974, p. 7.

²Gómez Robledo, Antonio, "Notas sobre la Doctrina Estrada", *Libro Homenaje a Jorge Barrera Graf*, tomo I, p. 643.

civiles, cuartelazos e intervenciones militares de potencias extranjeras. En nuestro propio país no se logró consolidar la estabilidad política sino posteriormente a la revolución de Tuxtepec y al afianzamiento en el poder del General Díaz, cuya hegemonía se desquebraja en forma dramática al iniciarse la revolución de 1910. Sin embargo, antes del porfiriato, durante el período revolucionario y en la etapa post-revolucionaria (1920-1930), tal vez ningún país sufrió tanto en carne propia el aguijón del reconocimiento oficial de gobiernos que emanaban de la guerra intestina y de la sucesión en el poder. La falta de reconocimiento de los regímenes emanados de distintos golpes, Planes, y convenios cuestionaba la legitimidad del gobierno y de su viabilidad ante las potencias del "mundo civilizado". Esa carencia de aceptación por parte de otros estados, principalmente de los Estados Unidos de América, determinaba la inseguridad de los nuevos mandatarios, quienes no tenían acceso a la adquisición de recursos, equipo bélico entre otros, al desconocimiento y efectos de la nueva legislación, de su derecho de defensa ante tribunales extranjeros, siendo blanco por otra parte de reclamaciones por daños causados a personas y propiedades de súbditos de potencias con "derechos adquiridos" en México. Es en este dramático cuadro cuando surge la institución del reconocimiento expreso como instrumento hostil y veleidoso. Se le utiliza como herramienta para negociar ventajas, obtener concesiones y dirimir rencillas históricas.

El reconocimiento, expreso o tácito, se convierte en abuso. Los países reconocientes de los gobiernos *de facto* venden su aquiescencia en alto precio. La teoría del reconocimiento se deforma en una práctica denigrante. Es entonces cuando surgen las diferentes doctrinas en esta materia. La de Jefferson,³ esencialmente pragmática en su concepto original y prostituida después por las interpretaciones de los presidentes Grant, Wilson y Harding, quienes negocian el *imprimatur* de su gobierno a cambio de exacciones políticas y prebendas económicas. Ante esta dolorosa realidad, que no era exclusiva de México, surgen otras fórmulas como la llamada Doctrina Tobar que representa una vuelta a la teoría europea de la legitimidad, reafirmada por el presidente Woodrow Wilson en los aciagos años de 1913, 1914.

Es también en la segunda década del siglo XX cuando se suscita otro acontecimiento histórico, esta vez en Europa, que viene a estremecer los cimientos de la política internacional: la revolución bolchevique y la asunción al poder de los soviets. La falta de reconocimiento al nuevo régimen comunista adopta variadas fórmulas y largos períodos de reconciliación.⁴ Es en este caldo de cultivo, principalmente dentro del laboratorio latinoamericano, cuando emerge la Doctrina Estrada.

III LA POSIBLE ABOLICION DEL RECONOCIMIENTO

El abuso y la desnaturalización que de esta institución hicieron algunas potencias, no sólo en América, sino en Europa, condujo a algunos publicistas a proponer su abolición. Al ensamblar los argumentos doctrinales que configurarían esta tendencia, el tratadista suizo Alphonse Rivier⁵ propone limitar el problema al reconocimiento a los Estados y eludir el de los gobiernos, materializando su tesis a través de la práctica de aceptar a cualquiera de ellos que llegue al poder y optar por el mantenimiento de relaciones diplomáticas. Dicho en otras palabras, que el mantenimiento, suspensión, ruptura o reanudación de tales relaciones, de ninguna manera implica juicio alguno sobre la política interna del nuevo régimen.

La tesis abolicionista, sin embargo, tiene dos vertientes:

- a) la proscripción total del reconocimiento mediante la continuidad de las relaciones pre-existentes.
- b) la cancelación del reconocimiento formal o expreso (que significa el implícito reconocimiento de la existencia del nuevo gobierno *de facto*) y el mantenimiento de contactos diplomáticos, siempre y cuando el nuevo gobierno compruebe que tiene un efectivo control en dicho estado.⁶

La primera de estas corrientes fue abanderada por algunos autores, pero en el ámbito interamericano, su paladín fue el Gobierno de Ecuador, que presentó el proyecto relativo en la Conferencia de Chapultepec (1945).⁷ Dicha moción

³Lanzada en ocasión del derrocamiento de Luis XVI por la revolución en 1792.

⁴El gobierno de Portugal se rehusó a reconocer al gobierno soviético de 1917 hasta 1974. El gobierno de los Estados Unidos no lo reconoció oficialmente hasta 1933.

⁵Rivier, A. *Principio de Droit des Gens*, 293 (1896).

⁶*Restatement of the Law. Foreign Relations of the United States*, vol. 1, (1987), Sección 203 (2). Peterson, M. J. "Recognition of Governments should not be Abolished", *American Journal of International Law (AJIL)*, January 1983, vol. 77, núm. 1, p. 37.

⁷Sepúlveda, C. *Op. cit., supra*, nota 1, p. 111.

no obtuvo el consenso que sus autores preveían y fue enviada al Comité Jurídico Interamericano (CJI) para dictamen. La segunda vertiente está contenida en la "doctrina efectivista", que preconiza cierta discreción por parte del gobierno reconociente. Dicho arbitrio se funda en la determinación objetiva del "efectivo control"; es decir, la aprobación popular del nuevo gobierno reflejada en su capacidad para sostenerse por sí mismo. Este *test* o comprobación se apoyaría, no en la legitimidad o ilegitimidad de las nuevas autoridades sino en la determinación de su viabilidad, permanencia en el poder, continuidad de convivencia internacional, etcétera.

Por otra parte la teoría efectivista tiene ciertos resquicios o salvaguardas. La principal es que el Estado no estará obligado a otorgar el reconocimiento, expreso o tácito, cuando el "control efectivo" se haya logrado a través de amenazas, o por el uso de la fuerza armada o en violación de la Carta de las Naciones Unidas, concretamente de su Artículo 2, Principio 4.⁸

Esta salvaguarda es una espada de dos filos para las grandes potencias. Así como los Estados Unidos se negaron a reconocer el régimen establecido en Afganistán mediante la intervención militar soviética, los demás Estados siguiendo su propia tesis podrán negar el reconocimiento al régimen del Presidente Guillermo Endara, impuesto a través de la invasión norteamericana en Panamá y en violación de la propia Carta de las Naciones Unidas. La negativa estadounidense para reconocer el nuevo régimen de Kampuchea (Cambodia) consolidado con la intervención militar de Vietnam, la tendría la Unión Soviética para desconocer el gobierno impuesto por la fuerza en Granada. En este punto debe enfatizarse que la imposición del nuevo gobierno no deriva sólo de la intervención armada, sino también de la permanencia de las tropas de ocupación en el territorio invadido por un tiempo considerable.⁹ En tal virtud, pretender condicionar la tesis efectivista al origen no-espurio del nuevo régimen acarrea más problemas que los que pretende evitar. La solución no estriba en el reconocimiento o desconocimiento del nuevo gobierno, aún de aquél impuesto a través de las amenazas o del uso de la fuerza, sino en el mantenimiento o suspensión de relaciones diplomáticas con el nuevo régimen, evidenciado en la acreditación activa o pasiva de sus agentes. El gobierno que nace por la imposición o por la intervención extranjera, tarde o temprano se consolida por la aquiescencia de su población (como un *fait accompli*) o se derrumba por la sublevación o resistencia del mismo pueblo.¹⁰

IV. CONVENIENCIA DE DEPURAR CONCEPTOS AFINES

En esta problemática es necesario establecer ciertos parámetros terminológicos. La falta de precisión puede propiciar confusión en el no-iniciado. Ante todo debemos diferenciar dos instituciones muy diversas: el reconocimiento de estados contrastado con el reconocimiento de gobiernos y posteriormente analizar el ejercicio del derecho de legación como otro instituto separado al concepto de reconocimiento.

a) El estado es una entidad con atributos propios en el derecho internacional, entre otros, un territorio determinado, una población permanente bajo el control de su propio gobierno, gobierno este último que puede mantener o efectivamente mantiene establecidas relaciones con otros estados de la comunidad internacional.¹¹

Definido el concepto, el reconocimiento de Estados atañería a su nacimiento, a su personalidad internacional y al derecho a su existencia como corporación política.¹² Los estados, como tales, también están sujetos a su reconocimiento por los demás miembros de la comunidad, ya sea en forma bilateral o multilateral, es decir de estado a estado, o en el seno de foros internacionales. Ciertos entes que no reúnen los atributos de la estadidad no pueden ser reconocidos con ese carácter, bien porque son supranacionales (pensemos en la Comunidad Europea), bien porque carecen de otros elementos constitutivos, como puede ser el caso de Taiwan. Sin embargo, en algunas ocasiones la apreciación de esos elementos atributivos de la estadidad internacional se torna subjetiva, esto es, se motiva por la simpatía o antipatía

⁸Restatement, *Ibid*, sección 203, (2), p. 84.

⁹Franja de Gaza y Cisjordania, ocupados por Israel en Palestina, desde 1967.

¹⁰Los recientes cambios de gobierno en Europa del Este (Polonia, Checoslovaquia, Hungría, Bulgaria, Alemania Oriental) fueron pacíficos; en cambio, el caso de Rumania, fue cruento).

¹¹Conferencia Americana de Montevideo sobre Derechos y Deberes de los Estados. 26 de diciembre de 1933, Art. 1o., Restatement, *Ibid*, Secc. 201, p. 72.

¹²Peterson, M. J., *op. cit.*, *supra*, nota 6, pp. 46-47.

ideológica. Corea del Norte, el Viet Nam del Sur, Namibia hasta marzo de 1990, el mismo Israel desconocido por las naciones árabes, la nueva nación Palestina no reconocida aún en los foros internacionales, los Estados formados bajo la tutela sudafricana (Lesotho y Swazilandia), son casos concretos en que el reconocimiento se dirige al estado mismo, no a su gobierno.

En 1990 estamos principiando a ver la posible secesión de Lituania de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y tal vez de otras repúblicas bálticas. Aquí nuevamente confrontaríamos el reconocimiento (o desconocimiento) de un nuevo estado, libre y soberano. Fascinante temática pero fuera de los límites de este trabajo.

b) El derecho de legación. En esta tarea de depuración terminológica, bien vale dejar sentado de manera definitiva que el reconocimiento de un gobierno sea *de facto* o *de iure*, expreso o tácito, es cosa bien distinta del derecho de legación; por éste último entendemos el de mantener, suspender o reanudar relaciones diplomáticas con otros gobiernos y cuyo ejercicio no involucra juicio acerca de sus políticas internas.

El hecho de que algunas veces el reconocimiento de gobiernos se efectúe (al menos tácitamente) por el envío o la acreditación pasiva de agentes diplomáticos, no significa que ambas instituciones vayan en mancuerna. Un estado puede no reconocer a un gobierno y sin embargo mantener su embajada en el territorio de aquel y viceversa.

No obstante, cuando los contactos comerciales son frecuentes entre países que no mantienen relaciones diplomáticas, no va contra la ortodoxia internacional al abrir consulados que tienden a auxiliar los canales de inversión directa, de transferencia tecnológica y otros signos del tráfico mercantil. Otras veces esos contactos se encomiendan a la intervención de un tercer país que triangula la relación. En algunos casos un estado llama a su embajador para consulta (que puede prolongarse en forma indefinida) demostrando así su desagrado por algún acto, sin implicar con ello la ruptura de relaciones. En fin, una interminable gama de estrategias y sutilezas que no tienen ningún parentesco con la institución del reconocimiento.

V. EL RECONOCIMIENTO EN FORMA COLECTIVA

Coincide Sepúlveda¹³ con Jiménez de Aréchega¹⁴ que frente al fracaso de las doctrinas del reconocimiento individual de los estados y de su aplicación práctica, debe analizarse como una posible solución la acción colectiva de las demás naciones. Si bien es cierto que el segundo de dichos autores utiliza una metodología propia para la época en que escribió su obra (1947), examinando el sistema de consultas a nivel regional y el de reconocimiento concertado o simultáneo, nos parece que en los momentos actuales, después de cincuenta y cinco años de experiencias fácticas, debe ser la Organización de las Naciones Unidas el único organismo colectivo viable para este propósito. Análogamente para los que vivimos en el ámbito de este continente sería la OEA el instrumento regional de acción colectiva.¹⁵

No nos referiremos al problema del reconocimiento de nuevos Estados, cuestionamiento que de suyo es delicado, sino sólo al reconocimiento de nuevos gobiernos. ¿Que sucede cuando el orden constitucional se altera en un gobierno que dirige uno de los Estados miembros de la ONU? ¿Como se resuelve el problema de la titularidad en su representación? Las posibles respuestas se complican cuando el nuevo gobierno emana de una intervención armada por potencia extraña, como en el reciente caso de Panamá, incluso en violación de los principios consagrados en la propia Carta. *Mutatís mutandis* el mismo cuestionamiento se plantea ante la Asamblea General de la OEA.

En el caso concreto del flamante gobierno impuesto por los Estados Unidos (debemos recordar que el Presidente y los dos Vice-Presidentes tomaron posesión de sus cargos en la Base del Comando Sur situada en el área del Canal), la cuestión se ha zanjado como un hecho consumado, deplorable y triste, pero en fin, sin el desafío de otro gobierno (el depuesto) o en exilio; pero... ¿y si esto último acontece? Cuando dos gobiernos, en diferentes regiones del mismo territorio nacional se consideran como legítimos, o uno de ellos se exilia en el exterior y pretende ser reconocido?

Desafortunadamente, la decisión que adopte el cuerpo supremo de la organización internacional (o en su caso cualesquiera de sus órganos colaterales) no constituiría una panacea. La Asamblea General tendrá que recurrir a la solución

¹³Sepúlveda, César, *op. cit.*, *supra*, nota 1, p. 81.

¹⁴Jiménez de Aréchega, Eduardo, *Reconocimiento de gobiernos*, Montevideo, 1947, pp. 205-206.

¹⁵Estas acciones también se presentan a nivel de grupos de consulta sub-regionales, como el llamado Grupo de los Ocho (cancilleres de distintos países de Latinoamérica) que en 1989 excluyó de su seno al gobierno de Panamá por los sucesos políticos acaecidos en dicho país. Ahora es ya el Grupo de los Siete. *Excelsior*, 30 de marzo de 1990. Primera plana.

aritmética consistente en el voto de la mayoría de sus miembros. La mitad más uno resolverá. Sin embargo todos sabemos cómo la bipolaridad de las fuerzas actúa en esta toma de decisiones. Un caso patente fue el de la República China que por muchos años fracasó en lograr su ingreso en la ONU. De hecho los Estados Unidos ejercieron presión en el seno de la Asamblea General para evitar su admisión de 1949 hasta 1971. De este último año hasta 1979, cuando finalmente reconoció al gobierno de la República Popular, tuvo que convivir con este país como co-miembro de la Organización y del Consejo de Seguridad, resistiéndose aún al establecimiento de relaciones bilaterales. Como algo anecdótico, puede recordarse que ya estando en sus puestos los agentes diplomáticos de Estados Unidos en Beijing, no asumieron sus funciones hasta que existió un acuerdo sobre reclamaciones y se otorgó a la República Popular el trato de nación-más-favorecida en un Convenio Comercial firmado en julio de 1979. Es decir, el reconocimiento fue posterior al establecimiento de relaciones diplomáticas.¹⁶

VI EL DERECHO CONVENCIONAL

No existe ningún instrumento a nivel universal o interamericano que establezca obligaciones multilaterales para el reconocimiento de nuevos gobiernos. El Comité Jurídico Interamericano elaboró en 1949 un Proyecto de Convención sobre Reconocimiento de Gobiernos *de facto*, atendiendo a la Resolución XXXVI de la Novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá en 1948. El citado proyecto, que contó en su propio seno con seis votos a favor y dos en contra¹⁷ codifica en nueve artículos las condiciones para que un gobierno de tal naturaleza tenga derecho a ser reconocido. El instrumento está concebido sobre bases jurídicas sólidas, pero a nuestro juicio tiene una falla. Además de condicionar el citado reconocimiento a la autoridad efectiva sobre el territorio nacional basado en la aquiescencia de la población manifestada en forma adecuada, agrega que tal gobierno tenga la "capacidad y voluntad para cumplir con las obligaciones internacionales del Estado". Como bien dice Gómez Robledo, dicha fracción (b) del Artículo Primero, reproduce la doctrina Jefferson Grant, aunque con el agravante de añadirle el aspecto subjetivo de la voluntad del nuevo gobierno de cumplir con sus obligaciones internacionales, que se prestaría a intervención extraña al entrarse en cualquier forma en una inquisición ajena.¹⁸ La anterior observación puede explicar la razón del voto negativo emitido por el miembro mexicano en el CJI.

El Proyecto de Río de 1949 pasó a estudio del Consejo Interamericano de Jurisconsultas, en abril de 1953. Este Consejo (que desapareció de la estructura de la OEA después de 1967, subsistiendo sólo el Comité Jurídico Interamericano), estimó "que como resultado de las deliberaciones. . . se ha manifestado la opinión casi unánime. . . que es aún prematuro celebrar una convención sobre la materia. . . y ni siquiera es oportuno enunciar por ahora en forma declarativa los diversos principios para normar en esta materia la práctica de los estados".

La Décima Conferencia Interamericana verificada en Caracas en 1954 sólo reiteró ". . . el reconocimiento del derecho inalienable de cada estado americano de escoger libremente sus propias instituciones, sin intromisión por parte de ningún otro estado o estados, directa o indirectamente en sus asuntos internos o externos. . ." ¹⁹ Ninguna alusión expresa al reconocimiento de gobiernos *de facto*. Ni en esa, ni en ninguna otra posterior.

La viabilidad de una convención en esta materia, al menos en el ámbito interamericano, ha quedado aparentemente cancelada.

VII LA DOCTRINA ESTRADA

El día 27 de septiembre de 1930 el gobierno de México dio a la prensa,²⁰ el siguiente comunicado, redactado por el entonces Secretario de Relaciones Exteriores, Don Genaro Estrada:

¹⁶Citado por Peterson, M. J., *op. cit.*, *supra*, nota 16, pp. 34-35.

¹⁷Los de México y Venezuela.

¹⁸Gómez Robledo, Antonio, *op. cit.*, *supra*, nota 2, p. 661.

¹⁹Schacht Aristeguieta, Efraín, *Reconocimiento internacional de los gobiernos irregulares*, Caracas, 1968, p. 100. Conferencia Internacional Americana, II Suplemento, Washington, 1956.

²⁰*El Universal*, México, 27 de septiembre de 1930.

Con motivo de los cambios de régimen ocurridos en algunos países, hace algunos años, las consecuencias de esa doctrina, que deja al arbitrio de gobiernos extranjeros el pronunciarse sobre la legitimidad o ilegitimidad de otro régimen, produciéndose con ese motivo situaciones en que la capacidad legal o el ascenso nacional de gobiernos o autoridades, parece supeditarse a la opinión de los extraños.

La doctrina de los llamados "reconocimientos" ha sido aplicada, a partir de la Gran Guerra, particularmente a naciones de este continente, sin que en muy conocidos casos de cambios de régimen en países de Europa, los gobiernos de las naciones hayan reconocido expresamente, por lo cual el sistema ha venido transformándose en una especialidad para las Repúblicas latinoamericanas.

Después de un estudio muy atento sobre la materia, el Gobierno de México ha transmitido instrucciones a sus ministros o encargados de negocios en los países afectados por las recientes crisis políticas, haciéndoles conocer que México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos, porque considera que ésta es una práctica denigrante que, sobre herir la soberanía de otras naciones, coloca a éstas en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser calificados en cualquier sentido por otros gobiernos, quienes de hecho asumen una actitud de crítica al decidir, favorable o desfavorablemente, sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros. En consecuencia, el Gobierno de México se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus agentes diplomáticos y a continuar aceptando, cuando también lo considere procedente, a los similares agentes diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar, ni precipitadamente ni *a posteriori*, el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o substituir a sus gobiernos o autoridades. Naturalmente, en cuanto a las fórmulas habituales para acreditar y recibir agentes y canjear cartas autógrafas de Jefes de Estado y Cancillerías, continuará usando las mismas que hasta ahora, aceptadas por el Derecho Internacional y el Derecho Diplomático.

La fórmula, según opina Sepúlveda²¹ es vaga y tal parece que el hecho de ser difusa le ha prestado cierta aureola que en forma paradójica ha venido a obscurecer su exacto significado. El propio autor en otra²² obra afirma que la Doctrina Estrada puede ser interpretada de maneras diferentes, todas ellas a conveniencia de quien las emplea. Gómez Robledo, después de citar la opinión de un considerable número de publicistas mexicanos y extranjeros, críticos también de la fórmula de nuestro canciller, opina que no es cosa de echarla al cesto de los papeles viejos e inútiles; que en el momento de su promulgación fue un gesto generoso y valiente y valdría la pena de que algún día la cancillería mexicana hiciera un corolario de la doctrina "para ponerla al día con la incorporación de lo que luego se hizo sentir en la estela que fue dejando su mensaje".²³

Hacer un enjuiciamiento de la declaración hecha por don Genaro sesenta años después de su pronunciamiento resultaría injusto. Según Hipólito Taine la obra humana tiene como determinantes la raza, el medio y el momento histórico; de acuerdo con José Ortega y Gasset el hombre se condiciona a las circunstancias vigentes en su entorno y se conduce en ese contexto. En este orden de ideas, a fin de evaluar la fórmula expuesta por nuestro canciller en los años treinta, sería necesario retomar el contexto y las circunstancias que entonces se vivía. El otorgamiento del reconocimiento oficial al gobierno *de facto* por parte del vecino país o de otras potencias europeas venía a constituir el espaldazo de legalidad requerido por el nuevo caudillo; tal práctica, como lo expresó Estrada, era denigrante y hería la soberanía de las naciones colocando a éstas en la tesitura de que sus asuntos internos pudieran ser calificados por otros gobiernos al decidir, favorable o desfavorablemente, sobre la capacidad legal de nuevos gobiernos.

En esta óptica, la fórmula Estrada resulta intachable y sólo confirma las tesis de no-intervención y de auto determinación de los pueblos, ambas de señera tradición en América Latina. Así pues, vista en su entorno y coyuntura originales, la declaración marcó un hito histórico al rechazar una práctica viciosa y exponer una protesta del gobierno de México contra actos intervencionistas en los asuntos internos de cualquier país latinoamericano. Hasta este punto, un rendido homenaje a don Genaro.

Sin embargo, la Doctrina Estrada tiene un contenido más complejo. Al afirmar que el gobierno de México se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus agentes diplomáticos y a los similares que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar, previamente, ni *a posteriori*, el derecho de las naciones extranjeras para

²¹Sepúlveda, C., *op. cit.*, *supra*, nota 1, p. 76.

²²Sepúlveda, C. *Derecho Internacional Público*, Séptima Edición, México, 1976, p. 266.

²³Gómez Robledo, A., *op. cit.*, *supra*, nota 2, p. 659.

aceptar, mantener o sustituir a sus gobiernos, plantea una serie de interrogantes. En realidad, como lo afirman Lauterpacht,²⁴ Accioly,²⁵ Jiménez de Aréchega,²⁶ Podesta Costa,²⁷ Jessup,²⁸ Galloway²⁹ desde un punto de vista estrictamente jurídico es muy discutible el contenido de la declaración mexicana si se le ve fuera del contexto y motivación subyacente. Empero, casi todos estos publicistas coinciden en que la cuestión es tan solo una de denominación. Mantener o retirar una misión diplomática o aceptar la acreditación de un agente diplomático extranjero es, simplemente, reconocer tácitamente al nuevo gobierno. Sin embargo, la crítica más fuerte y con la cual concurrimos es la confusión en que se incurre entre "reconocimiento" y "derecho de legación". Es decir se confunden el primero de dichos conceptos con uno de sus efectos más notables que es el mantenimiento o la reanudación de las relaciones diplomáticas. Dentro de la fórmula, críptica y casi enigmática, como afirma Sepúlveda,³⁰ no se aporta ningún elemento nuevo.

En nuestra personal opinión, tales reproches, o son excesivos, o sólo enfatizan los aspectos negativos de la tesis mexicana de los años treinta; lo que acontece, se reitera, es que las circunstancias que la engendraron no tienen ya la vigencia que entonces tuvieron. Debemos hacernos cargo que los avances tecnológicos y nuevos medios de comunicación han hecho más pequeño nuestro planeta. En tanto que en 1930, cuando se pronunció don Genaro Estrada, sólo se contaba con el correo, el telégrafo y el teléfono, ahora mediante la televisión, el telex, el fax, el teletipo y toda la gama de recursos electrónicos se pueden conocer las condiciones en que el nuevo gobierno actúa, la aquiescencia o repulsa de la población, los informes y opinión de las misiones diplomáticas ahí acreditadas, todos factores que facilitan la formación de un criterio más oportuno por los demás Estados y organizaciones estatales colectivas.

Por otra parte, la situación geo-política ha cambiado por completo. Desde los años cincuentas es innegable la polarización de las fuerzas agrupadas en torno a dos superpotencias que se disputan la hegemonía política y militar en el orbe. Esta confrontación deriva en fricciones ideológicas y económicas, propiciando nuevos tipos de problemas al subvertirse gobiernos y emerger nuevos regímenes afines o antagónicos a los sistemas socialista o capitalista. Sólo para citar casos recientes recordemos los nuevos gobiernos en Afganistán y en Panamá; el repudio o el hostigamiento a gobiernos ya constituídos como los casos de la República Islámica de Irán (Komeini), Nicaragua y (Daniel Ortega) Libia (M. Kadaffi), Sud-Africa (Apartheid) y Chile (Pinochet).

El desconocimiento del Estado de Israel por parte de los países que forman la Liga Árabe, la ignorancia por muchos años de Namibia por parte del gobierno de Sud-Africa, el ostracismo de la Organización para la Liberación de Palestina o el mismo reconocimiento franco-mexicano del estado de insurgencia de los grupos rebeldes en El Salvador, nos dan la pauta de una nueva fenomenología en el derecho internacional, mucho más compleja a la que existía hace seis décadas.

Adicionalmente a esta problemática existen los problemas conexos relativos al reconocimiento de la inmunidad soberana del Estado cuyo gobierno se encuentra en estado de transición, del valor jurídico ante tribunales de los actos realizados por aquel, del destino de los depósitos en efectivo o propiedades que el gobierno *de facto* tenga situados en el territorio de otros Estados, su capacidad para demandar en juicio, etcétera. Además en los últimos años un nuevo factor se ha involucrado en este campo: el respeto a los derechos humanos del pueblo sometido a nuevo régimen.

En resumen, la Doctrina Estrada ahora en obsolescencia, debe actualizarse, revitalizarse, ser puesta al día. La tesis

²⁴Lauterpacht, *Recognition in International Law*, Cambridge, 1948, pp. 156-157.

²⁵Accioly, Hildebrando, *Tratado de Derecho Internacional Público*, Madrid, 1958, pp. 204-205.

²⁶*Op. cit.*, *supra*, nota 14, pp. 256-259.

²⁷*Manual de Derecho Internacional Privado*, p. 74.

²⁸"The Estrada Doctrine", 25 *AJIL*, 719 (1931).

²⁹Galloway, L. T. *Recognizing Foreign Governments. The Practice of the United States*, 1978, p. 152.

³⁰Sepúlveda, C., *op. cit.*, *supra*, nota 22, p. 265. Sin embargo, en obra más reciente (ver "Proyecciones internacionales, políticas y jurídicas sobre la Doctrina Estrada", Conferencia pronunciada, como Embajador de México, en Colonia, Alemania, el 28 de noviembre de 1984), rectifica y enmienda sus duras críticas a la doctrina. Ahora es más bondadoso con Don Genaro. Nos dice: "Mucho de acierto tuvo la doctrina desde su expedición, ya que a partir de entonces no ha encontrado entre internacionistas ninguna oposición seria y sí un favor unánime", Conferencia publicada en *Jahrbuch Für Geschichte, Lateinamerika*, 1986, p. 340.

mexicana de esta materia debe recoger las experiencias, propias y extrañas, de los últimos sesenta años. Debemos, en primer lugar, abolir para siempre el reconocimiento expreso de los gobiernos y darle un mayor énfasis al ejercicio del derecho de legación en concordancia con la resolución XXXV adoptada en Bogotá en la Novena Conferencia de los Estados Americanos.

Dentro de este contexto sería aconsejable alejarnos de las apreciaciones subjetivas o ideológicas, esto es, continuar las relaciones diplomáticas con todos los gobiernos emanados de situaciones extra legítimas cuando los mismos comprueban su autoridad efectiva sobre el territorio nacional, basada en la anuencia de su pueblo, cuando dicho respaldo se manifiesta en forma adecuada. De ninguna manera deberá otorgarse el reconocimiento tácito como medio de obtener ventaja alguna del gobierno *de facto*, ni subordinarse a exigencias especiales del estado que reconoce, ni ser materia de negociaciones o transacciones.

Deben relegarse las motivaciones de antipatía ideológica o política y no obstinarnos en suspender relaciones diplomáticas con gobiernos que ya se han consolidado y son reconocidos unánimemente en el concierto mundial, evitando en lo posible el mantener relaciones con gobiernos en exilio.

Si el reconocimiento de los gobiernos, como lo ha dicho el Juez Baxter de la Corte Internacional de Justicia³¹ causa más problemas con aquellos que pretende resolver, la institución debe rechazarse y ser reemplazada por mecanismos más pragmáticos y flexibles. Nuestra política exterior, con la dignidad que siempre la ha caracterizado continuará siendo congruente con los principios que la sustentan: la no intervención en los asuntos internos de otros países y la libre determinación de sus pueblos.

³¹ Baxter. Preámbulo a la obra de L. T. Galloway antes citada, en la pág. xi (1978).